

**ASSEMBLEA PARLAMENTARE  
DEL CONSIGLIO D'EUROPA**

Risoluzione n. 2505 (2023)

La riforma della legislazione britannica  
in materia di diritti umani: conseguenze per la tutela  
dei diritti umani a livello nazionale ed europeo

---

*Comunicata alla Presidenza il 28 luglio 2023*

---

**ATTI PARLAMENTARI**  
**XIX LEGISLATURA**

---

**Doc. XII-bis n. 71**

**ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL  
CONSIGLIO D'EUROPA**

---

**Risoluzione 2505**

**La riforma della legislazione britannica in materia di diritti umani: conseguenze per la  
tutela dei diritti umani a livello nazionale ed europeo**

---

*Trasmessa il 6 luglio 2023*



## Resolution 2505 (2023)<sup>1</sup>

# UK reform of its human rights legislation: consequences for domestic and European Human Rights protection

Parliamentary Assembly

1. The Parliamentary Assembly recalls that the aim of the Council of Europe is to achieve greater unity between its member States, based on common values of respect for the rule of law, democracy and human rights.
2. The Assembly reaffirms its commitment to these values, which are the true source of individual freedom, political liberty and the rule of law, principles which form the basis of all genuine democracy.
3. The Assembly emphasises that respect for the rule of law includes respect by States of their international legal obligations, including those under the European Convention on Human Rights (ETS No. 5).
4. The Assembly recalls that, in line with the principle of subsidiarity, Council of Europe member States are primarily responsible for the effective implementation and enforcement of international human rights norms they have signed up to, in particular those of the European Convention on Human Rights.
5. The Assembly recalls the importance of embedding human rights education and ensuring improved public understanding of the inherent value of core principles such as the rule of law, robust democratic institutions, and effective guarantees for the protection of human rights.
6. The Assembly considers that the UK system for giving effect to the European Convention on Human rights through the operation of the Human Rights Act is, in many respects, an excellent example of an effective domestic mechanism for ensuring that Convention rights are respected and fully implemented at the national level. It also ensures respect for the separation of powers and for democratic debate in determining how laws and rights should be developed and balanced. The Assembly commends many of the features of the Human Rights Act as good examples for member States looking to successfully embed human rights, and in particular the Convention rights, within their national legal systems. The Assembly therefore considers that it would be regrettable if the United Kingdom were to dispense with such an excellent system that has led to the UK having one of the lowest number of cases brought before the European Court of Human Rights, and in particular of findings of violations against it, of any State Party to the Convention.
7. Recalling its [Resolution 1823 \(2011\)](#) “National parliaments: guarantors of human rights in Europe”, the Assembly is pleased that there are processes in place in the UK to consider the human rights and rule of law consequences of draft legislation before the UK Parliament, but considers that further thought might be given to ensuring that such processes and analysis benefit from sufficient independence, transparency and due consideration in the legislative process.
8. The Assembly is concerned that recent legislation introduced by the UK Government to Parliament, and in particular the Bill of Rights Bill and the Illegal Migration Bill, indicates an increased willingness on the part of the UK Government, and certain legislators, to legislate in a way that could risk breaching the UK’s international legal obligations and thus the rule of law. The Assembly is extremely concerned at such developments, and in particular what signal that may send both domestically and internationally.

---

1. *Assembly debate* on 21 June 2023 (17th sitting) (see [Doc. 15782](#), report of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, rapporteur: Mr Kamal Jafarov). *Text adopted by the Assembly* on 21 June 2023 (17th sitting).



9. The Assembly, moreover, expresses concern that both the Bill of Rights Bill and the Illegal Migration Bill would increase legal uncertainty and conflicts between UK domestic law and the requirements of the European Convention on Human rights – as well as a number of other international conventions. The Assembly notes that these concerns have been similarly expressed by numerous civil society organisations, the Joint Committee on Human Rights of the UK Parliament, the UK's National Human Rights Institutions, the Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, the Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (GRETA), and the United Nations High Commissioner for Refugees.

10. The Assembly therefore calls on the UK Government and Parliament to:

10.1. ensure that robust processes are in place to ensure respect for the rule of law and in particular respect for the UK's international legal obligations, in legislation proposed to parliament. In particular, assessments of compatibility with the rule of law, including international law and human rights law, should be undertaken in respect of bills introduced into parliament. Such assessments should be undertaken by a body that is sufficiently independent from government to be able to provide objective advice on the rule of law, should be available early in the legislative process, and should be made public to fully inform parliament and the public so that the legislature can take an informed decision on the implications of legislation before it. Parliament must be allowed adequate time and information to assess the rule of law and human rights implications of the legislation before it;

10.2. carefully consider the content of the provisions that, were they to enter into force, could risk placing the UK in breach of its international obligations, including the provisions relating to:

10.2.1. positive obligations (clause 5 of the Bill of Rights Bill);

10.2.2. overseas military operations (clause 14 of the Bill of Rights Bill);

10.2.3. interim measures (clause 24 of the Bill of Rights Bill and clause 53 of the Illegal Migration Bill);

10.2.4. restrictions on the protections for victims of modern slavery and human trafficking under the Illegal Migration Bill;

10.2.5. the adequacy of safeguards against indefinite or arbitrary detention of migrants under the Illegal Migration Bill;

10.2.6. protections for children under the Illegal Migration Bill, including as concerns detention, removal and standards of care for children, including unaccompanied children;

10.2.7. protections for refugees and stateless persons under the Illegal Migration Bill;

10.2.8. the adequacy of due process, appeal rights and the availability of an effective remedy for individuals affected by decision-making under the Illegal Migration Bill.

11. The Assembly calls on all member States of the Council of Europe to:

11.1. ensure that the European Convention on Human Rights is fully embedded, applied and enforced within their domestic legal systems and to take adequate steps to support a culture of respect for human rights and the rule of law domestically;

11.2. put in place adequate mechanisms for ensuring that the human rights and rule of law implications of draft legislation are fully and transparently assessed before legislation is passed, by systematically verifying the compatibility of draft legislation with Convention standards;

11.3. ensure that adequate processes are in place to correct misunderstandings or misinformation relating to the rule of law and the impact of the European Convention of Human Rights system; and to make use of available information on the functioning of the European Convention on Human Rights system;

11.4. develop initiatives for education and training on human rights and the rule of law in order to foster culture which understands and respects the important role that the rule of law and human rights play in a healthy democracy.

12. The Assembly calls on members States and the instances of the Council of Europe to develop improved tools in order to counteract misinformation in relation to human rights and the rule of law more effectively. In this light, the Assembly welcomes initiatives such as the work to highlight the impact of the European Convention on Human Rights system and encourages greater use of such communications materials. The Assembly also encourages further reflection on how best to strengthen communication work in relation to the role of the European Court of Human Rights and the implementation of its judgments.



## Résolution 2505 (2023)<sup>1</sup>

# Réforme de la législation du Royaume-Uni sur les droits de l'homme: conséquences pour la protection des droits de l'homme au niveau national et européen

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire rappelle que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une unité plus étroite entre ses États membres, fondée sur des valeurs communes de respect de l'État de droit, de la démocratie et des droits humains.
2. L'Assemblée réaffirme son attachement à ces valeurs, qui sont à l'origine de la liberté individuelle, de la liberté politique et de l'État de droit, principes sur lesquels se fonde toute démocratie véritable.
3. L'Assemblée souligne que le respect de l'État de droit comprend le respect par les États de leurs obligations juridiques internationales, y compris celles qui découlent de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5).
4. L'Assemblée rappelle que, conformément au principe de subsidiarité, les États membres du Conseil de l'Europe sont responsables au premier chef de la mise en œuvre et de l'application effectives des normes internationales auxquelles ils ont souscrit en matière de droits humains, en particulier celles de la Convention européenne des droits de l'homme.
5. L'Assemblée rappelle qu'il importe d'intégrer l'éducation aux droits humains et de veiller à ce que les citoyens comprennent mieux la valeur intrinsèque de principes fondamentaux tels que l'État de droit, des institutions démocratiques solides et des garanties effectives pour la protection des droits humains.
6. L'Assemblée considère que le système britannique d'application de la Convention européenne des droits de l'homme par le biais de la loi sur les droits de l'homme est, à bien des égards, un excellent exemple de mécanisme national efficace pour garantir le respect et la pleine mise en œuvre des droits protégés par la Convention au niveau national. Il garantit également le respect de la séparation des pouvoirs et du débat démocratique lorsqu'il s'agit de déterminer comment élaborer la législation et les droits et assurer leur équilibre. L'Assemblée se félicite des nombreuses caractéristiques de la loi sur les droits de l'homme qui fournissent autant de bons exemples pour les États membres qui cherchent à intégrer avec succès les droits humains, et en particulier les droits consacrés par la Convention, dans leur système juridique national. L'Assemblée estime par conséquent qu'il serait regrettable que le Royaume-Uni renonce à un système aussi remarquable qui l'a conduit à enregistrer l'un des plus faibles nombres d'affaires portées devant la Cour européenne des droits de l'homme, et plus particulièrement de violations constatées à son encontre, de tous les États parties à la Convention.

---

1. *Discussion par l'Assemblée* le 21 juin 2023 (17<sup>e</sup> séance) (voir [Doc. 15782](#), rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur: M. Kamal Jafarov). *Texte adopté par l'Assemblée* le 21 juin 2023 (17<sup>e</sup> séance).



7. Rappelant sa [Résolution 1823 \(2011\)](#) «Les parlements nationaux: garants des droits de l'homme en Europe», l'Assemblée se félicite que des processus soient en place au Royaume-Uni pour examiner les conséquences des projets de loi dont le Parlement britannique est saisi sur les droits humains et l'État de droit, mais estime qu'il conviendrait de réfléchir afin que ces processus et analyses bénéficient d'une indépendance, d'une transparence et d'une prise en compte suffisantes dans le processus législatif.

8. L'Assemblée est préoccupée du fait que la législation récente présentée par le Gouvernement britannique au Parlement, et en particulier le projet de Charte des droits humains et le projet de loi sur l'immigration illégale, indique une volonté accrue de la part du Gouvernement britannique et de certains législateurs de légiférer d'une manière qui risquerait de violer les obligations juridiques internationales du Royaume-Uni, et donc l'État de droit. L'Assemblée est extrêmement préoccupée par cette évolution, et en particulier par le signal qu'elle peut ainsi envoyer, tant au niveau national qu'international.

9. L'Assemblée juge également préoccupant que le projet de Charte des droits humains et le projet de loi sur l'immigration illégale puissent accroître l'insécurité juridique et le nombre de conflits entre le droit interne britannique et les exigences de la Convention européenne des droits de l'homme, ainsi que d'un certain nombre d'autres conventions internationales. L'Assemblée note que ces préoccupations ont également été exprimées par de nombreuses organisations de la société civile, la commission mixte des droits de l'homme du Parlement britannique, les institutions nationales des droits de l'homme du Royaume-Uni, la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe du Conseil de l'Europe, le Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA) et le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés.

10. En conséquence, l'Assemblée appelle le Gouvernement et le Parlement britanniques:

10.1. à veiller à ce que des processus solides soient en place pour garantir le respect de l'État de droit, et en particulier le respect des obligations juridiques internationales du Royaume-Uni, dans la législation proposée au parlement. En particulier, des évaluations de la compatibilité avec l'État de droit, dont le droit international et le droit relatif aux droits de l'homme, devraient être menées en ce qui concerne les projets de loi présentés au parlement. Ces évaluations devraient être menées par un organe suffisamment indépendant du gouvernement pour être en mesure de fournir des conseils objectifs sur l'État de droit, devraient être disponibles dès le début du processus législatif et devraient être rendues publiques pour informer pleinement le parlement et le public afin que le législateur puisse prendre une décision éclairée sur les incidences des projets de loi déposés devant lui. Le parlement doit disposer de suffisamment de temps et d'informations pour évaluer les incidences sur l'État de droit et les droits humains de la législation qui lui est présentée;

10.2. à examiner attentivement le contenu des dispositions qui, si elles entraient en vigueur, risqueraient d'amener le Royaume-Uni à manquer à ses obligations internationales, y compris les dispositions relatives:

10.2.1. aux obligations positives (article 5 du projet de Charte des droits humains);

10.2.2. aux opérations militaires à l'étranger (article 14 du projet de Charte des droits humains);

10.2.3. aux mesures provisoires (article 14 du projet de Charte des droits humains et article 53 du projet de loi sur l'immigration illégale);

10.2.4. aux restrictions des protections accordées aux victimes de l'esclavage moderne et de la traite des êtres humains dans le cadre du projet de loi sur l'immigration illégale;

10.2.5. à l'adéquation des garanties contre la détention indéfinie ou arbitraire des migrants dans le cadre du projet de loi sur l'immigration illégale;

10.2.6. à la protection des enfants dans le cadre du projet de loi sur l'immigration illégale, y compris en ce qui concerne la détention, l'éloignement et les normes de prise en charge des enfants, notamment des mineurs non accompagnés;

10.2.7. à la protection des réfugiés et des apatrides dans le cadre du projet de loi sur l'immigration illégale;

10.2.8. à l'adéquation des garanties d'une procédure régulière, aux droits d'appel et à la mise à disposition d'un recours effectif pour les personnes concernées par les décisions prises dans le cadre du projet de loi sur l'immigration illégale.

11. L'Assemblée appelle tous les États membres du Conseil de l'Europe:
  - 11.1. à veiller à ce que la Convention européenne des droits de l'homme soit pleinement intégrée, appliquée et mise en œuvre dans leurs systèmes juridiques nationaux et à prendre des mesures appropriées pour promouvoir une culture du respect des droits humains et de l'État de droit au niveau national;
  - 11.2. à mettre en place des mécanismes appropriés pour s'assurer que les incidences des projets de loi sur les droits humains et l'État de droit sont évaluées de manière complète et transparente avant l'adoption de la législation, en vérifiant systématiquement la compatibilité de projets de loi avec les normes de la Convention;
  - 11.3. à veiller à ce que des processus appropriés soient mis en place pour corriger les malentendus ou les informations erronées au sujet de l'État de droit et de l'impact du système de la Convention européenne des droits de l'homme; et pour utiliser les informations disponibles sur le fonctionnement du système de la Convention européenne des droits de l'homme;
  - 11.4. à élaborer des initiatives en matière d'éducation et de formation aux droits humains et à l'État de droit, afin d'instaurer une culture qui comprenne et respecte le rôle important que jouent l'État de droit et les droits humains dans une démocratie saine.
12. L'Assemblée invite les États membres et les instances du Conseil de l'Europe à développer des outils améliorés afin de lutter efficacement contre la désinformation en matière de droits humains et d'État de droit. À cet égard, l'Assemblée se félicite des initiatives telles que les travaux visant à mettre en évidence l'impact du système de la Convention européenne des droits de l'homme et encourage une plus grande utilisation de ces outils de communication. L'Assemblée encourage également la poursuite de la réflexion sur la meilleure façon de renforcer les activités de communication sur le rôle de la Cour européenne des droits de l'homme et la mise en œuvre de ses arrêts.

Risoluzione 2505 (2023)

## La riforma della legislazione britannica in materia di diritti umani: conseguenze per la tutela dei diritti umani a livello nazionale ed europeo

Assemblea parlamentare

1. L'Assemblea Parlamentare ricorda che l'obiettivo del Consiglio d'Europa è quello di raggiungere una maggiore unità tra i suoi Stati membri, basata sui valori comuni del rispetto dello Stato di diritto, della democrazia e dei diritti umani.
2. L'Assemblea ribadisce il proprio impegno a sostegno di questi valori, che sono la vera fonte della libertà individuale, della libertà politica e dello Stato di diritto, principi che costituiscono la base di ogni autentica democrazia.
3. L'Assemblea sottolinea che il rispetto dello Stato di diritto include il rispetto da parte degli Stati dei propri obblighi giuridici internazionali, compresi quelli previsti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (STE n. 5).
4. L'Assemblea ricorda che, in linea con il principio di sussidiarietà, gli Stati membri del Consiglio d'Europa sono i primi responsabili dell'effettiva attuazione e applicazione delle norme internazionali sui diritti umani che essi hanno sottoscritto, in particolare quelle della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.
5. L'Assemblea ricorda l'importanza di prevedere una educazione ai diritti umani e di assicurare una migliore comprensione da parte dell'opinione pubblica del valore intrinseco di principi fondamentali quali lo Stato di diritto, istituzioni democratiche robuste e garanzie efficaci per la protezione dei diritti umani.
6. L'Assemblea ritiene che il sistema britannico di attuazione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo attraverso la Legge sui diritti umani (*Human Rights Act*) sia, per molti aspetti, un ottimo esempio di meccanismo nazionale efficace per garantire il rispetto e la piena attuazione dei diritti tutelati dalla Convenzione a livello nazionale. Essa garantisce inoltre il rispetto della separazione dei poteri e del dibattito democratico in quanto determina il modo in cui andrebbero sviluppati e bilanciati sia la legislazione che i diritti. L'Assemblea esprime il proprio apprezzamento per le numerose caratteristiche della Legge sui diritti umani che costituiscono buoni esempi per quegli Stati membri che cercano di integrare con successo i diritti umani, e in particolare quelli sanciti dalla Convenzione, nei propri sistemi giuridici nazionali. L'Assemblea ritiene quindi che sarebbe deplorabile se il Regno Unito abbandonasse un sistema di tale eccellenza, grazie al quale il Regno Unito si colloca, tra gli



Stati Parte alla Convenzione, tra quelli con il minor numero di casi dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo, e in particolare con il minor numero di violazioni denunciate.

7. Richiamata la propria [Risoluzione 1823 \(2011\)](#) dal titolo "Parlamenti nazionali: garanti dei diritti umani in Europa", l'Assemblea si compiace del fatto che nel Regno Unito sia stata avviata una riflessione sulle conseguenze che i progetti di legge presentati dinanzi al Parlamento britannico potranno avere sui diritti umani e sullo Stato di diritto, ma ritiene che si potrebbe approfondire la riflessione in modo da garantire che tale processo di riflessione e di analisi goda di sufficiente indipendenza, trasparenza e trovi giusta considerazione nel processo legislativo.

8. L'Assemblea è preoccupata per il fatto che i recenti provvedimenti presentati in Parlamento dal governo britannico, in particolare il *Bill of Rights Bill* e l'*Illegal Migration Bill*, indichino una maggiore volontà da parte del governo britannico, e di alcuni legislatori, di legiferare con modalità che rischiano di violare gli obblighi giuridici internazionali del Regno Unito e, quindi, lo Stato di diritto. L'Assemblea è estremamente preoccupata per questi sviluppi, e in particolare per il segnale che essi possono inviare sia a livello nazionale che a livello internazionale.

9. L'Assemblea, inoltre, esprime preoccupazione per il fatto che sia il *Bill of Rights Bill* che l'*Illegal Migration Bill* creerebbero maggiore incertezza giuridica e un maggior numero di conflitti tra il diritto interno del Regno Unito e i dettami della Convenzione europea dei diritti dell'uomo - così come di una serie di altre convenzioni internazionali. L'Assemblea rileva che tali preoccupazioni sono state espresse in modo analogo da numerose organizzazioni della società civile, dal Comitato congiunto per i diritti umani del Parlamento britannico, dalle istituzioni nazionali per i diritti umani del Regno Unito, dal Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, dal Gruppo di esperti sulla lotta contro la tratta di esseri umani (GRETA) e dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati.

10. L'Assemblea invita pertanto il governo e il Parlamento del Regno Unito a:

10.1 garantire l'esistenza di processi solidi che assicurino, nei provvedimenti presentati in Parlamento, il rispetto dello Stato di diritto e, in particolare, il rispetto degli obblighi giuridici internazionali del Regno Unito. In particolare, in relazione alle proposte di legge presentate in parlamento, occorrerebbe effettuare valutazioni di compatibilità con lo Stato di diritto, compresi il diritto internazionale e la legislazione sui diritti umani. Dette valutazioni dovrebbero essere effettuate da un organismo sufficientemente indipendente dal governo, che sia in grado di fornire una consulenza obiettiva sullo Stato di diritto, sia disponibile sin dalle prime fasi dell'*iter* legislativo e renda pubbliche le proprie valutazioni per informare in modo completo il Parlamento e l'opinione pubblica, in modo che il legislatore possa prendere una decisione informata sulle implicazioni della legislazione in esame. Al Parlamento devono essere concessi tempi e informazioni adeguati per valutare le implicazioni che i provvedimenti in esame hanno per lo Stato di diritto e per i diritti umani;

10.2 valutare con attenzione il contenuto delle disposizioni che, se dovessero entrare in vigore, rischierebbero di porre il Regno Unito in condizione di violare i propri obblighi internazionali, incluse le disposizioni relative a:

10.2.1 obblighi positivi (articolo 5 del *Bill of Rights Bill*);

10.2.2 operazioni militari all'estero (articolo 14 del *Bill of Rights Bill*);

10.2.3 misure provvisorie (articolo 24 del *Bill of Rights Bill* e articolo 53 dell'*Illegal Migration Bill*);

10.2.4 restrizioni alle tutele per le vittime della schiavitù moderna e della tratta di esseri umani previste dall'*Illegal Migration Bill*;

10.2.5 l'adeguatezza delle garanzie contro la detenzione indefinita o arbitraria dei migranti previste dall'*Illegal Migration Bill*;

10.2.6 le tutele per i bambini previste dall'*Illegal Migration Bill*, anche per quanto riguarda la detenzione, l'allontanamento e gli standard di assistenza per i bambini, compresi quelli non accompagnati;

10.2.7 le tutele per i rifugiati e gli apolidi previste dall'*Illegal Migration Bill*;

10.2.8 l'adeguatezza del giusto processo, dei diritti di ricorso e della disponibilità di un meccanismo di appello efficace per le persone colpite dal processo decisionale previsto dall'*Illegal Migration Bill*.

11. L'Assemblea chiede a tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa di:

11.1 garantire che la Convenzione europea dei diritti dell'uomo sia pienamente integrata, applicata e attuata nei propri ordinamenti giuridici nazionali e adottare opportune misure per sostenere la cultura del rispetto dei diritti umani e dello Stato di diritto a livello nazionale;

11.2 mettere a punto meccanismi adeguati per garantire che le implicazioni dei due provvedimenti per i diritti umani e per lo Stato di diritto siano valutate in modo completo e trasparente prima della loro approvazione, verificando sistematicamente la loro compatibilità con gli standard della Convenzione;

11.3 garantire l'esistenza di processi adeguati per correggere i malintesi o le informazioni errate relative allo Stato di diritto e all'impatto del sistema della Convenzione europea dei diritti dell'uomo; e utilizzare le informazioni disponibili sul funzionamento del sistema della Convenzione europea dei diritti dell'uomo;

11.4 mettere a punto iniziative di educazione e formazione sui diritti umani e sullo Stato di diritto, al fine di promuovere una cultura che comprenda e rispetti l'importante ruolo che lo Stato di diritto e i diritti umani svolgono in una democrazia sana.

12. L'Assemblea invita gli Stati membri e le istanze del Consiglio d'Europa a sviluppare strumenti migliori per contrastare in modo più efficace la disinformazione in relazione ai

diritti umani e allo Stato di diritto. In quest'ottica, l'Assemblea accoglie con favore iniziative quali le attività volte a evidenziare l'impatto del sistema della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e incoraggia un maggiore utilizzo di simili materiali di comunicazione. L'Assemblea incoraggia anche un'ulteriore riflessione su quale possa essere il modo migliore per rafforzare il lavoro di comunicazione in relazione al ruolo della Corte europea dei diritti dell'uomo e all'attuazione delle sue sentenze.